Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 10 september 2019*

”Begäran om förhandsavgörande – Unionsmedborgarskap – Artikel 21 FEUF – Unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom en medlemsstats territorium – Direktiv 2004/38/EG – Artiklarna 3.1, 15, 27, 28, 30 och 31 – Begreppet förmånstagare – Tredjelandsmedborgare som är make eller maka till en unionsmedborgare som har utövat sin rätt till fri rörlighet – Unionsmedborgaren har återvänt till den medlemsstat som han eller hon är medborgare i och avtjänar där ett fängelsestraff – Krav som ställs på den mottagande medlemsstaten enligt direktiv 2004/38/EG i samband med att det fattas ett beslut om avlägsnande av nämnda tredjelandsmedborgare”

I mål C-94/18,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av High Court (Förvaltningsöverdomstolen, Irland) genom beslut av den 16 januari 2018, som inkom till domstolen den 12 februari 2018, i målet

Nalini Chenchooliah

mot

Minister for Justice and Equality

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden R. Silva de Lapuerta, avdelningsordförandena A. Arabadjiev, A. Prechal (referent), M. Vilaras och C. Toader, samt domarna A. Rosas, E. Juhász, M. Safjan, D. Šváby, C.G. Fernlund, C. Vajda, S. Rodin, L.S. Rossi och I. Jarukaitis,

generaladvokat: M. Szpunar,

justitiesekreterare: förste handläggaren L. Hewlett,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 15 januari 2019,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Nalini Chenchooliah, genom C. Power, SC, och I. Whelan, BL, befullmäktigade av M. Trayers och M. Moroney, solicitors,

* Rättegångsspråk: engelska.

– Minister for Justice and Equality, genom M. Browne, G. Hodge och A. Joyce, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av N. Travers, SC, S.-J. Hillery, BL, och D. O'Loghlin, solicitor,

– Irland, genom M. Browne, G. Hodge och A. Joyce, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av N. Travers, SC, S.-J. Hillery, BL, och D. O'Loghlin, solicitor,

– Danmarks regering, genom J. Nymann-Lindegren, M. Wolff och P.Z.L. Ngo, samtliga i egenskap av ombud,

– Nederländernas regering, genom M.K. Bulterman och C.S. Schillemans, båda i egenskap av ombud,

– Österrikes regering, genom G. Hesse, i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, genom E. Montaguti och J. Tomkin, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 21 maj 2019 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 14, 15, 27 och 28 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, 2004, s. 77, och rättelser EUT L 229, 2004, s. 35, och EUT L 197, 2005, s. 34).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan tredjelandsmedborgaren Nalini Chenchooliah och Minister for Justice and Equality (justitie- och likabehandlingsministern, Irland) (nedan kallad ministern) angående ett beslut om utvisning av Nalini Chenchooliah till följd av att hennes make, som är unionsmedborgare, återvänt till den medlemsstat som han är medborgare i och där avtjänar ett fängelsestraff.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

3 Skälen 5, 23 och 24 i direktiv 2004/38 har följande lydelse:

”(5) För att varje unionsmedborgare skall kunna utöva sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier på villkor som säkerställer de objektiva villkoren frihet och värdighet bör även familjemedlemmar beviljas denna rätt, oavsett medborgarskap. …

…

(23) Utvisning av unionsmedborgare och deras familjemedlemmar av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet är en långtgående åtgärd, som allvarligt kan skada personer som, efter att ha utnyttjat de rättigheter och friheter som de erhåller genom fördraget, verkligen har integrerats i den mottagande medlemsstaten. Räckvidden för sådana åtgärder bör därför begränsas i enlighet med proportionalitetsprincipen, för att ta hänsyn till i vilken grad de berörda personerna har

integrerats, hur länge de har vistats i den mottagande medlemsstaten, till deras ålder och hälsotillstånd, deras familjesituation och ekonomiska situation och deras anknytning till ursprungslandet.

(24) Ju högre graden av unionsmedborgarnas och deras familjemedlemmars integrering i den mottagande medlemsstaten är, desto högre bör följaktligen graden av skydd mot utvisning vara. …”

4 I artikel 1 i detta direktiv, med rubriken ”Syfte”, föreskrivs följande:

”I detta direktiv fastställs

a) villkor för unionsmedborgares och deras familjemedlemmars utövande av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium,

b) rätten att permanent uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar,

c) begränsningar i rättigheterna i a och b av hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa.”

5 Under rubriken ”Definitioner” föreskrivs följande i artikel 2 i ovannämnda direktiv:

”I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

1. *unionsmedborgare*: varje person som är medborgare i en medlemsstat.

2. *familjemedlem:*
   a) make eller maka,

…”

6 Artikel 3 i direktivet har rubriken ”Förmånstagare”. I artikel 3.1 föreskrivs följande:

”Detta direktiv skall tillämpas på alla unionsmedborgare som reser till eller uppehåller sig i en annan medlemsstat än den de själva är medborgare i samt på de familjemedlemmar enligt definitionen i artikel 2.2 som följer med eller ansluter sig till unionsmedborgaren.”

7 Kapitel III i direktiv 2004/38 har rubriken ”Uppehållsrätt” och omfattar artiklarna 6–15 i direktivet.

8 Artikel 6 i detta direktiv, med rubriken ”Uppehållsrätt i högst tre månader”, har följande lydelse:

”1. Unionsmedborgare skall ha rätt att uppehålla sig på en annan medlemsstats territorium i högst tre månader utan några andra villkor eller formaliteter än kravet på att inneha ett giltigt identitetskort eller pass.

2. Bestämmelserna i punkt 1 skall också tillämpas på familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat, som följer med eller ansluter sig till unionsmedborgaren och som innehar ett giltigt pass.”

9 Artikel 7 i direktivet har följande lydelse:

”1. Varje unionsmedborgare skall ha rätt att uppehålla sig inom en annan medlemsstats territorium under längre tid än tre månader om den berörda personen

a) är anställd eller egenföretagare i den mottagande medlemsstaten, eller

b) för egen och sina familjemedlemmars räkning har tillräckliga tillgångar för att inte bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under vistelsen, samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten, eller

c)

– är inskriven vid en privat eller statlig institution, som är erkänd eller finansierad av den mottagande medlemsstaten på grundval av dess lagstiftning eller administrativa praxis, med huvudsyftet att bedriva studier eller genomgå en yrkesutbildning

– samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten samt avger en försäkran till den behöriga nationella myndigheten, i form av en förklaring eller på något annat valfritt likvärdigt sätt, om att han har tillräckliga tillgångar för att kunna försörja sig själv och familjen, så att de inte blir en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under deras vistelseperiod, eller

…

2. Uppehållsrätten enligt punkt 1 skall även omfatta familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat när de följer med eller ansluter sig till unionsmedborgaren i den mottagande medlemsstaten, förutsatt att unionsmedborgaren uppfyller villkoren i punkt 1 a, 1 b eller 1 c.

…”

10 Artikel 12.2 i direktiv 2004/38 innehåller bestämmelser om bibehållande av uppehållsrätten för familjemedlemmar till en unionsmedborgare som inte är medborgare i en medlemsstat när unionsmedborgaren avlider.

11 I artikel 13.2 i direktivet regleras bibehållande av uppehållsrätten för familjemedlemmar till en unionsmedborgare som inte är medborgare i en medlemsstat vid äktenskapsskillnad, ogiltigförklaring av äktenskap eller upplösning av registrerat partnerskap.

12 I artikel 14 i nämnda direktiv, med rubriken ”Bibehållen uppehållsrätt”, föreskrivs följande:

”1. Unionsmedborgare och deras familjemedlemmar skall ha uppehållsrätt enligt artikel 6 så länge de inte blir en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem.

2. Unionsmedborgare och deras familjemedlemmar skall ha uppehållsrätt enligt artiklarna 7, 12 och 13 så länge de uppfyller villkoren i dessa artiklar.

…

4. Genom undantag från punkterna 1 och 2 och utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna i kapitel VI får en utvisningsåtgärd under inga förhållanden vidtas mot unionsmedborgare eller deras familjemedlemmar

a) om unionsmedborgarna är anställda eller egenföretagare, eller

b) om unionsmedborgarna har kommit till den mottagande medlemsstatens territorium för att söka arbete. I detta fall kan unionsmedborgarna och deras familjemedlemmar inte utvisas så länge unionsmedborgarna kan styrka att de fortfarande söker arbete och att de verkligen har möjlighet att få anställning.”

13 I artikel 15 i samma direktiv, med rubriken ”Rättssäkerhetsgarantier”, föreskrivs följande:

”1. Förfarandena i artiklarna 30 och 31 skall på motsvarande sätt tillämpas på alla beslut som på andra grunder än allmän ordning, säkerhet eller hälsa begränsar unionsmedborgares och deras familjemedlemmars fria rörlighet.

…

3. Den mottagande medlemsstaten får inte kombinera ett beslut om utvisning enligt punkt 1 med ett återreseförbud.”

14 Artiklarna 27, 28, 30 och 31 i direktiv 2004/38 ingår i kapitel VI i direktivet. Detta kapitel har rubriken ”Begränsningar i rätten till inresa och uppehåll av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa”.

15 I artikel 27 i direktivet, med rubriken ”Allmänna principer”, föreskrivs följande:

”1. Med förbehåll för bestämmelserna i detta kapitel får medlemsstaterna begränsa den fria rörligheten för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar, oavsett medborgarskap, av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Sådana hänsyn får inte åberopas för att tjäna ekonomiska syften.

2. Åtgärder som vidtas med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet skall överensstämma med proportionalitetsprincipen och uteslutande vara grundade på vederbörandes personliga beteende. Tidigare straffdomar skall inte i sig utgöra skäl för sådana åtgärder.

Den berörda personens personliga beteende måste utgöra ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Motiveringar som inte beaktar omständigheterna i det enskilda fallet eller som tar allmänpreventiva hänsyn skall inte accepteras.

…”

16 Artikel 28 i samma direktiv, med rubriken ”Skydd mot utvisning”, har följande lydelse:

”1. Innan den fattar ett beslut om utvisning av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet skall den mottagande medlemsstaten beakta sådana faktorer som längden av personens uppehåll inom dess territorium, personens ålder, hälsotillstånd, familjesituation, ekonomiska situation, sociala och kulturella integrering i den mottagande medlemsstaten och banden till ursprungslandet.

2. Den mottagande medlemsstaten får inte fatta beslut om utvisning av unionsmedborgare eller deras familjemedlemmar, oavsett medborgarskap, som har permanent uppehållsrätt på dess territorium, utom i de fall det föreligger ett allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet.

…”

17 Artikel 30 i direktivet har rubriken ”Delgivning av beslut” och lyder enligt följande:

”1. Varje beslut som fattas i enlighet med artikel 27.1 skall skriftligen delges de berörda på sådant sätt att de kan förstå beslutets innehåll och följder.

2. De berörda skall ges exakt och fullständig information om de hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa som ligger till grund för ett beslut som gäller dem, såvida detta inte strider mot statens säkerhetsintressen.

3. Delgivningen skall innehålla uppgifter om till vilken domstol eller administrativ myndighet den berörda personen kan lämna in ett överklagande, tidsfristen för överklagande och, i förekommande fall, hur lång tid som står till dennes förfogande för att lämna medlemsstatens territorium. Utom i väl bestyrkta brådskande fall, skall tidsfristen för att lämna territoriet vara minst en månad från datum för delgivningen."

18 I artikel 31 i direktiv 2004/38, med rubriken "Rättssäkerhetsgarantier", föreskrivs följande:

"1. De berörda personerna skall ha tillgång till domstolsprövning och, i förekommande fall, till prövning av administrativ myndighet, i den mottagande medlemsstaten för att överklaga eller begära omprövning av beslut mot dem av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa.

2. Om överklagandet eller begäran om omprövning av beslutet om utvisning åtföljs av en ansökan om ett interimistiskt beslut om att verkställigheten av utvisningen skall skjutas upp, får den faktiska utvisningen från territoriet

inte ske förrän det interimistiska beslutet har fattats, utom i de fall

– beslutet om utvisning grundas på ett tidigare rättsligt avgörande, eller

– de berörda personerna tidigare har beviljats rättslig prövning, eller

– beslutet om utvisning grundas på tvingande hänsyn till allmän säkerhet enligt artikel 28.3.

3. Domstolsprövningen skall göra det möjligt att granska beslutets laglighet samt de fakta och omständigheter som ligger till grund för den föreslagna åtgärden. Den skall även garantera att beslutet inte är oproportionerligt, särskilt med hänsyn till kraven i artikel 28.

4. Medlemsstaterna får vägra den berörda personen tillträde till sitt territorium fram till domstolsprövningen, men de får inte hindra denne från att personligen försvara sig vid rättegången, utom om dennes närvaro kan orsaka allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet eller när överklagandet eller omprövningen gäller återreseförbud."

Irländsk rätt

19 Den irländska lagstiftning som syftar till att införliva direktiv 2004/38 återfinns i European Communities (Free Movement of Persons) Regulations 2015 (förordning om Europeiska gemenskaperna (fri rörlighet för personer) av år 2015), vilken från och med den 1 februari 2016 ersatte European Communities (Free Movement of Persons) (no 2) Regulations 2006 (förordning om Europeiska gemenskaperna (fri rörlighet för personer) (nr 2) av år 2006) av den 18 december 2006 (nedan kallad 2006 års förordning).

20 I artikel 20 i 2006 års förordning föreskrivs bestämmelser om ministerns behörighet att fatta beslut om avlägsnande (removal orders).

21 Immigration Act 1999 (1999 års immigrationslag) innehåller de bestämmelser i den nationella utlänningslagstiftningen som är tillämpliga utanför tillämpningsområdet för direktiv 2004/38.

22 I artikel 3 i denna lag regleras ministerns behörighet att fatta beslut om utvisning (deportation orders).

23 Enligt artikel 3.1 i lagen får ministern fatta ett beslut om utvisning "i syfte att ålägga alla utlänningar som är föremål för beslutet att lämna territoriet inom den frist som anges i beslutet och förbjuda dem att återvända till landets territorium".

24 I enlighet med artikel 3.2 h och i) i 1999 års immigrationslag kan ett beslut om utvisning fattas med avseende på personer som ”enligt ministern, har åsidosatt en restriktion eller ett villkor som de ålagts vad avser inresan till landets territorium eller ankomsten till detta eller tillståndet att uppehålla sig på territoriet” respektive ”i fråga om vilka beslutet om utvisning, enligt ministern, skulle vara ägnat att säkerställa det allmänna bästa”.

25 När ministern antar ett förslag till beslut om utvisning ska denne, i enlighet med artikel 3.3 a i nämnda lag, skriftligen delge vederbörande beslutet med motivering.

26 I artikel 3.4 i lagen föreskrivs att delgivningen av detta förslag bland annat ska innehålla följande:

– Uppgift om att vederbörande inom femton arbetsdagar kan inkomma med synpunkter.

– Uppgift om att vederbörande har rätt att frivilligt lämna landets territorium, innan ministern fattar beslut i ärendet samt uppgift om att vederbörande ska underrätta ministern om de åtgärder som han eller hon har vidtagit för att lämna landets territorium.

– Uppgift om att vederbörande inom femton arbetsdagar kan samtycka till att det antas ett beslut om utvisning, varefter ministern så snart som möjligt ska verkställa avlägsnandet av vederbörande från landets territorium.

27 När ett beslut om utvisning har fattats gäller detta tills vidare. Berörd person kan dock i enlighet med artikel 3.11 i 1999 års immigrationslag begära ändring eller återkallelse av beslutet. Vid prövningen av en sådan begäran ska ministern fastställa huruvida sökanden kan visa att det skett en sådan förändring av omständigheterna efter det att beslutet antogs som motiverar att beslutet återkallas. Sådana omständigheter kan bland annat uppkomma när personen är familjemedlem till en unionsmedborgare som i Irland utövar sin rätt till fri rörlighet enligt unionsrätten.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

28 Nalini Chenchooliah, som är mauritisk medborgare, kom till Irland omkring februari månad 2005, med visering för studier, och var bosatt där fram till den 7 februari 2012 på grundval av på varandra följande uppehållstillstånd.

29 Den 13 september 2011 gifte hon sig med en portugisisk medborgare som uppehöll sig i Irland.

30 Genom skrivelse av den 2 februari 2012 ansökte hon om uppehållskort i egenskap av maka till en unionsmedborgare.

31 Ministern begärde vid flera tillfällen kompletterande upplysningar av Nalini Chenchooliah, vilka hon till viss del lämnade i en skrivelse av den 25 maj 2012. Genom skrivelse av den 27 augusti 2012 begärde hon en extra frist för att kunna visa upp ett anställningsavtal och förklarade att hennes make just hade börjat arbeta.

32 Genom beslut av den 11 september 2012 avslog ministern ansökan om uppehållskort med följande motivering:

”Ni har inte visat att unionsmedborgaren utövar en ekonomisk verksamhet i Irland, varför ministern inte är övertygad om att denne utövar [sina] rättigheter via anställning eller arbete som egenföretagare, genom att fullfölja sina studier, på grund av ofrivillig arbetslöshet eller på grund av avsaknad av tillräckliga tillgångar, i enlighet med kraven i artikel 6.2 a i [2006 års förordning]. Således har ni inte rätt att uppehålla er [i Irland] i enlighet med artikel 6.2 a i [2006 års förordning].”

33 Genom skrivelse av den 15 oktober 2012 inkom Nalini Chenchooliah med bevisning om att hennes make hade haft anställning i en restaurang under två veckor och begärde förlängning av den föreskrivna fristen för att kunna inkomma med en begäran om omprövning av beslutet av den 11 september 2012.

34 Förlängningen godkändes av ministern genom skrivelse av den 31 oktober 2012. Ministern begärde härefter in kompletterande upplysningar och förklarade att ärendet skulle överlämnas till den enhet som ansvarar för avlägsnandeåtgärder, om dessa upplysningar inte lämnades inom tio arbetsdagar.

35 Då Nalini Chenchooliah under närmare två år inte hade inkommit med några nya uppgifter vann beslutet av den 11 september 2012 laga kraft.

36 Genom skrivelse av den 17 juli 2014, ställd direkt till ministern, uppgav Nalini Chenchooliah att hennes make till följd av en brottmålsdom var frihetsberövad i Portugal sedan den 16 juni 2014 och begärde tillstånd att få kvarstanna i Irland, varvid hon åberopade sin personliga situation.

37 Genom skrivelse av den 3 september 2014 underrättade ministern Nalini Chenchooliah om att ministern övervägde att fatta ett beslut om att hon skulle avlägsnas på grund av att hennes make, en unionsmedborgare, hade uppehållit sig i Irland under mer än tre månader utan att iaktta villkoren i artikel 6.2 i 2006 års förordning, den bestämmelse som syftar till att införliva artikel 7.2 i direktiv 2004/38 med irländsk lagstiftning, varför hon inte längre hade rätt att stanna kvar i Irland.

38 Genom skrivelse av den 26 november 2015 begärde de advokater som företrädde Nalini Chenchooliah att ministern med utövande av det utrymme för skönsmässig bedömning som denne har i enlighet med irländsk lag skulle bevilja Nalini Chenchooliah uppehållstillstånd och åberopade särskilt den långa tid som Nalini Chenchooliah hade uppehållit sig i Irland, hennes tidigare anställningar och hennes utsikter till anställning.

39 Genom skrivelse av den 15 november 2016 underrättade ministern Nalini Chenchooliah om att han hade beslutat att inte gå vidare med förfarandet för avlägsnande, utan i stället hade beslutat att inleda ett förfarande avseende utvisning i enlighet med artikel 3 i 1999 års immigrationslag.

40 Denna skrivelse innehöll i bilaga ett förslag till beslut om utvisning, på vilket Nalini Chenchooliah uppmanades att lämna synpunkter. Förslaget var grundat på att Nalini Chenchooliahs vistelse i Irland sedan den 7 februari 2012 var olaglig och på ministerns åsikt att ett beslut om utvisning var ägnat att säkerställa det allmänna bästa.

41 Till denna skrivelse fogades även ett tidigare beslut, daterat den 21 oktober 2016, av vilket det framgick att det inte skulle fattas något beslut om avlägsnande av Nalini Chenchooliah i enlighet med 2006 års förordning och övergångsbestämmelserna till förordningen om Europeiska gemenskaperna (fri rörlighet för personer) av år 2015.

42 Den 12 december 2016 gav den hänskjutande domstolen Nalini Chenchooliah tillstånd att inge en ansökan om domstolsprövning av beslutet av den 21 oktober 2016 samt en begäran om ett föreläggande med förbud för ministern att fatta ett beslut om att utvisa henne. Den hänskjutande domstolen beslutade också om interimistiska åtgärder avsedda att förhindra att Nalini Chenchooliah utvisades innan hennes ansökan om domstolsprövning hade avgjorts.

43 Den hänskjutande domstolen anser att EU-domstolen ännu inte har uttalat sig i frågan huruvida en tredjelandsmedborgare, som är make eller maka till en unionsmedborgare, i en sådan situation som den förevarande, där unionsmedborgaren har återvänt till den medlemsstat där han eller hon är medborgare, i förevarande fall för att avtjäna ett fängelsestraff, och således i den mottagande medlemsstaten inte längre utövar sin rätt till fri rörlighet enligt unionsrätten, fortsätter att omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2004/38 i egenskap av ”förmånstagare”, i den mening som avses i

artikel 3.1 i direktivet, så att hans eller hennes avlägsnande från den mottagande medlemsstaten, i vilken han eller hon numera vistas olagligt, regleras av bland annat artiklarna 27, 28 och 31 i nämnda direktiv.

44 High Court (Förvaltningsöverdomstolen, Irland) har i detta avseende hänvisat till en dom som den meddelade den 29 april 2014, i vilken den, i en situation som motsvarar den i det nationella målet, fann att denna fråga ska besvaras jakande. Enligt den domen kunde denna lösning uttolkas ur EU-domstolens praxis, i synnerhet domen av den 25 juli 2008, Metock m.fl. (C-127/08, EU:C:2008:449).

45 Den hänskjutande domstolen påpekar att de eventuella slutsatser som kan dras av denna dom och överföras till förevarande mål har debatterats vid denna domstol.

46 Ministern har kritiserat denna dom och bland annat gjort gällande att man i domen underlät att beakta det väsentliga faktum att en familjemedlem till en unionsmedborgare inte omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2004/38 om unionsmedborgaren inte faktiskt och just i detta nu utövar sin rätt till fri rörlighet. I ett sådant fall regleras ett beslut om avlägsnande av denna familjemedlem inte av bestämmelserna i kapitel VI i detta direktiv, utan av nationell rätt som är tillämplig utanför direktivets tillämpningsområde.

47 En motsatt tolkning skulle innebära att det skulle vara nödvändigt att styrka att det föreligger en fara för allmän ordning och säkerhet, vilket skulle göra det mycket svårt, för att inte säga praktiskt taget omöjligt, att avlägsna en tredjelandsmedborgare som är make eller maka till en unionsmedborgare som kanske endast under en viss tid åtnjutit tidsbegränsad uppehållsrätt grundad på dennes makes eller makas verksamhet i den mottagande medlemsstaten, oberoende av denna unionsmedborgares nuvarande verksamhet eller av den plats där unionsmedborgaren numera uppehåller sig, vilken till och med kan vara belägen utanför unionen.

48 Nalini Chenchooliah har däremot inför den hänskjutande domstolen gjort gällande att den domstolens dom av den 29 april 2014 ger stöd för hennes uppfattning att hon, i egenskap av en person som på grund av sitt äktenskap vid en viss tidpunkt har haft rätt att uppehålla sig i landet i vart fall tillfälligt under tre månader i enlighet med artikel 6 i direktiv 2004/38, alltjämt ingår i den personkrets som omfattas av detta direktiv och därmed inte får avlägsnas från den mottagande medlemsstatens territorium utan att de regler och garantier som ges genom detta direktiv beaktas, däribland de som föreskrivs i artiklarna 27 och 28 i direktivet.

49 Mot denna bakgrund beslutade High Court (Förvaltningsöverdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:

”1) När en make eller maka till en unionsmedborgare som har utövat rätten till fri rörlighet enligt artikel 6 i direktiv 2004/38 har nekats uppehållsrätt enligt artikel 7 i samma direktiv med motiveringen att unionsmedborgaren i fråga inte utövar, eller inte längre utövar, de rättigheter som följer av unionsfördragen i den berörda mottagande medlemsstaten och när det övervägs att maken/makan ska avlägsnas från den medlemsstaten, ska då avlägsnandet ske i enlighet med bestämmelserna i direktiv 2004/38, eller omfattas det av medlemsstatens nationella lagstiftning?

2) Om svaret på den första frågan är att avlägsnandet ska ske i enlighet med bestämmelserna i direktiv 2004/38, ska det då ske med tillämpning av kraven i kapitel VI i detta direktiv, i synnerhet artiklarna 27 och 28, eller kan medlemsstaten i en sådan situation grunda sig på andra bestämmelser i direktiv 2004/38, bland annat artiklarna 14 och 15 i direktivet?”

Prövning av tolkningsfrågorna

50 Den hänskjutande domstolen har ställt de båda frågorna, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida bestämmelserna i å ena sidan kapitel VI i direktiv 2004/38, bland annat artiklarna 27 och 28 i direktivet, och å andra sidan artiklarna 14 och 15 i direktivet, ska tolkas så att de förstnämnda eller de sistnämnda bestämmelserna är tillämpliga på ett beslut om avlägsnande av en tredjelandsmedborgare, vilket fattats på grund av att han eller hon inte längre har uppehållsrätt enligt direktivet i en sådan situation som den i det nationella målet, där tredjelandsmedborgaren har ingått äktenskap med en unionsmedborgare vid en tidpunkt då unionsmedborgaren utövade sin rätt till fri rörlighet genom att bege sig till och tillsammans med tredjelandsmedborgaren uppehålla sig i den mottagande medlemsstaten, men där denna unionsmedborgare därefter har återvänt till den medlemsstat där han eller hon är medborgare.

51 Innan dessa frågor prövas finns det anledning att inledningsvis avgränsa deras räckvidd.

52 I förevarande fall åberopar tredjelandsmedborgaren Nalini Chenchooliah inte någon rätt till bosättning som kan härledas från hennes makes, en unionsmedborgares, uppehållsrätt enligt direktiv 2004/38. Hennes begäran om att komma i åtnjutande av en sådan rätt enligt artikel 7 i direktivet har nämligen avslagits genom ett beslut som vunnit laga kraft och som hon inte ifrågasätter.

53 Däremot gör hon gällande att hennes numera olagliga bosättning i Irland, den mottagande medlemsstaten, inte kan leda till en sanktion i form av ett beslut om utvisning som fattas med stöd av artikel 3 i 1999 års immigrationslag, vilket automatiskt åtföljs av ett återreseförbud på obestämd tid. Den kan endast leda till ett beslut om avlägsnande som fattas med beaktande av det skydd som följer av direktiv 2004/38, särskilt artiklarna 27 och 28 i direktivet.

54 När nu detta har klarlagts erinrar EU-domstolen först om att det av artikel 3.1 i direktiv 2004/38 framgår att detta direktiv är tillämpligt på alla unionsmedborgare som reser till eller uppehåller sig i en annan medlemsstat än den de själva är medborgare i samt de familjemedlemmar enligt definitionen i artikel 2 led 2 i direktivet som följer med eller ansluter sig till unionsmedborgarna, och att dessa unionsmedborgare och familjemedlemmar är förmånstagare till de rättigheter som följer av detta direktiv (dom av den 14 november 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, punkt 34 och där angiven rättspraxis).

55 I förevarande fall är det utrett att Nalini Chenchooliahs make, som är portugisisk medborgare och således unionsmedborgare, utövade sin rätt till fri rörlighet genom att bege sig till och uppehålla sig i en annan medlemsstat än den han var medborgare i när han lämnade Portugal för att resa till Irland.

56 Det har inte heller bestritts att Nalini Chenchooliah, på grund av sitt äktenskap med denna unionsmedborgare vid en tidpunkt då han använde sig av sin rätt till fri rörlighet, under en viss tid var bosatt tillsammans med sin make i Irland med stöd av den härledda uppehållsrätt som föreskrivs i artikel 6.2 i direktiv 2004/38 för familjemedlemmar till en unionsmedborgare.

57 Den omständigheten att Nalini Chenchooliah reste in i Irland före sin make och innan hon blev en familjemedlem till honom saknar relevans, eftersom det är ostridigt att hon har uppehållit sig tillsammans med sin make i den mottagande medlemsstaten.

58 Såsom domstolen redan har slagit fast ska uttrycket ”familjemedlemmar [till en unionsmedborgare] som följer med [denne]” i artikel 3.1 i direktiv 2004/38 tolkas på så sätt att det omfattar både familjemedlemmar till en unionsmedborgare vilka har rest in tillsammans med denne i den mottagande medlemsstaten och familjemedlemmar som uppehåller sig tillsammans med unionsmedborgaren i nämnda medlemsstat. Det har i det sistnämnda fallet ingen betydelse om

tredjelandsmedborgarna har rest in i nämnda medlemsstat före eller efter unionsmedborgaren och inte heller om inresan ägt rum före eller efter det att de blev familjemedlemmar till unionsmedborgaren (dom av den 25 juli 2008, Metock m.fl., C-127/08, EU:C:2008:449, punkt 93).

59 Sedan hennes make återvände till Portugal har Nalini Chenchooliah emellertid inte längre ställning som förmånstagare i den mening som avses i artikel 3.1 i direktiv 2004/38.

60 Eftersom Nalini Chenchooliah har stannat kvar i Irland, där hon inte längre uppehåller sig tillsammans med sin portugisiska make, och även om hennes make tidigare har använt sig av sin rätt till fri rörlighet genom att bege sig till Irland och uppehålla sig där tillsammans med henne en viss tid, så uppfyller hon inte längre det krav på att följa med eller ansluta sig till en unionsmedborgare som anges i nämnda artikel 3.1.

61 Såsom domstolen har erinrat om är detta krav, som även återges i artiklarna 6.2 och 7.2 i direktiv 2004/38, ett uttryck för syftet med och skälen för de härledda rättigheter till inresa och uppehåll som föreskrivs i direktivet för familjemedlemmar till unionsmedborgare. Syftet med och skälen för sådana härledda rättigheter är nämligen att det skulle undergräva unionsmedborgarens faktiska utövande av sin fria rörlighet, liksom utövandet av de rättigheter som unionsmedborgaren åtnjuter enligt artikel 21.1 FEUF och deras ändamålsändamålsenliga verkan, att inte erkänna dessa rättigheter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 november 2012, Iida, C-40/11, EU:C:2012:691, punkterna 62 och 63, och dom av den 14 november 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, punkt 48).

62 Dessutom är begreppet förmånstagare, i den mening som avses i artikel 3.1 i direktiv 2004/38, ett dynamiskt begrepp på så sätt att ställningen som förmånstagare, även om den tidigare har förvärvats, kan förloras vid en senare tidpunkt om de villkor som uppställs i denna bestämmelse inte längre är uppfyllda (se, analogt, dom av den 14 november 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, punkterna 38–42).

63 I detta sammanhang har domstolen slagit fast att eftersom direktiv 2004/38 enbart är tillämpligt på familjemedlemmar till en unionsmedborgare som ”följer med” eller ”ansluter sig till” denne, i den mening som avses i artikel 3.1 i direktivet, avser unionsmedborgarens familjemedlemmars rätt till inresa och uppehåll sålunda enbart den medlemsstat i vilken unionsmedborgaren uppehåller sig (dom av den 25 juli 2008, Metock m.fl., C-127/08, EU:C:2008:449, punkt 94).

64 Domstolen har tillagt att när tredjelandsmedborgare som är familjemedlemmar till en unionsmedborgare har rätt enligt direktiv 2004/38 att resa in och uppehålla sig i den mottagande medlemsstaten, kan denna stat endast begränsa nämnda rätt med iakttagande av artiklarna 27 och 35 i det direktivet (dom av den 25 juli 2008, Metock m.fl., C-127/08, EU:C:2008:449, punkt 95).

65 I den mån en tredjelandsmedborgare, som är make eller maka till en unionsmedborgare som utövar sin rätt till fri rörlighet, uppehåller sig tillsammans med unionsmedborgaren i den mottagande medlemsstaten och således är en ”förmånstagare” i den mening som avses i artikel 3.1 i direktiv 2004/38, kan den uppehållsrätt som denna tredjelandsmedborgare har enligt direktivet, särskilt enligt artikel 7.2 i direktivet, endast inskränkas med iakttagande av bland annat artiklarna 27 och 35 i nämnda direktiv.

66 En sådan situation skiljer sig emellertid från situationen i det nationella målet, som kännetecknas av att den berörda tredjelandsmedborgaren inte längre uppehåller sig med sin make, som är unionsmedborgare, i den mottagande medlemsstaten efter det att unionsmedborgaren har lämnat landet och har fått avslag på sin ansökan om uppehållsrätt enligt artikel 7.2 i direktiv 2004/38. Denna tredjelandsmedborgare har således inte längre någon rätt till bosättning enligt direktivet, eftersom hon

inte heller omfattas av någon av de situationer som avses i artiklarna 12.2 och 13.2 i direktivet, i vilka familjemedlemmar till en unionsmedborgare som inte är medborgare i någon medlemsstat bibehåller sin uppehållsrätt.

67 Av detta följer att den slutsats som följer av punkt 95 i domen av den 25 juli 2008, Metock m.fl. (C-127/08, EU:C:2008:449), inte är tillämplig på den situation som är aktuell i det nationella målet.

68 Frågan uppkommer emellertid huruvida Nalini Chenchooliahs förlust av egenskapen av ”förmånstagare”, i den mening som avses i artikel 3.1 i direktiv 2004/38, innebär att ett beslut om avlägsnande, som fattats av det huvudsakliga skälet att hon har fått avslag på sin ansökan om uppehållsrätt enligt artikel 7.2 i direktivet, inte regleras av detta direktiv, utan enbart av tillämplig nationell rätt utanför direktivets tillämpningsområde.

69 Denna fråga måste besvaras nekande.

70 Det ska i detta hänseende påpekas att direktiv 2004/38 inte endast innehåller bestämmelser som reglerar villkoren för att beviljas en av de olika typer av uppehållsrätt som föreskrivs i direktivet och de villkor som ska vara uppfyllda för att bibehålla de berörda rättigheterna. I detta direktiv föreskrivs även ett antal bestämmelser som syftar till att reglera den situation som följer av förlusten av en av dessa rättigheter, bland annat när unionsmedborgaren lämnar den mottagande medlemsstaten.

71 I detta hänseende anges det i artikel 15.1 i direktiv 2004/38, med rubriken ”Rättssäkerhetsgarantier”, att de förfaranden som föreskrivs i artiklarna 30 och 31 i detta direktiv ska tillämpas på motsvarande sätt på alla beslut som på andra grunder än allmän ordning, säkerhet eller hälsa begränsar unionsmedborgares och deras familjemedlemmars fria rörlighet.

72 Det bör dessutom framhållas att den mottagande medlemsstaten, i enlighet med artikel 15.3 i direktiv 2004/38, inte kan förena ett sådant beslut om avlägsnande med ett återreseförbud.

73 Av själva lydelsen av artikel 15 i direktiv 2004/38 framgår att direktivets tillämpningsområde omfattar ett beslut om avlägsnande som, såsom i det nationella målet, har fattats av skäl som inte har något samband med någon fara för den allmänna ordningen, säkerheten eller hälsan, utan har samband med den omständigheten att en familjemedlem till en unionsmedborgare, som tidigare har haft en tillfällig rätt till bosättning enligt direktiv 2004/38 härledd från unionsmedborgarens utövande av sin rätt till fri rörlighet, inte längre har någon sådan bosättningsrätt efter det att unionsmedborgaren har lämnat den mottagande medlemsstaten och återvänt till den medlemsstat där han eller hon är medborgare. I det motsatta fallet skulle denna bestämmelse förlora en stor del av sitt innehåll och sin ändamålsenliga verkan.

74 I denna bestämmelse, som ingår i kapitel III i direktiv 2004/38, med rubriken ”Uppehållsrätt”, föreskrivs nämligen den ordning som ska tillämpas när en tillfällig uppehållsrätt enligt direktivet upphör att gälla, särskilt när en unionsmedborgare eller en av dennes familjemedlemmar, som tidigare har haft uppehållsrätt i högst tre månader eller i mer än tre månader med stöd av artikel 6 eller artikel 7 i direktivet, inte längre uppfyller de relevanta villkoren för uppehållsrätten och således i princip kan avlägsnas från den mottagande medlemsstaten.

75 I förevarande fall har Nalini Chenchooliah under en viss tid haft rätt att uppehålla sig i Irland enligt artikel 6.2 i direktiv 2004/38, till följd av sitt äktenskap med en unionsmedborgare som utövat sin rätt till fri rörlighet i denna medlemsstat.

76 Efter det att hennes make lämnat landet förlorade hon emellertid denna uppehållsrätt, eftersom hon inte längre uppfyller villkoret att följa med eller ansluta sig till en unionsmedborgare som utövar sin rätt till fri rörlighet. Detta ledde till att hennes ansökan om uppehållsrätt enligt artikel 7 i direktivet avslogs.

77 Eftersom en sådan situation, såsom har angetts i punkt 66 i förevarande dom, inte motsvarar någon av de situationer som avses i artiklarna 12.2 och 13.2 i direktiv 2004/38, i vilka en unionsmedborgares familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat bibehåller sin uppehållsrätt, kan den mottagande medlemsstaten fatta ett beslut om avlägsnande av Nalini Chenchooliah med stöd av artikel 15 i direktivet. Ett sådant beslut om avlägsnande får dock fattas endast med iakttagande av de krav som ställs i denna bestämmelse.

78 Såsom även generaladvokaten har påpekat i punkt 75 i sitt förslag till avgörande, är detta konstaterande, i en sådan situation som den i det nationella målet, inte oförenligt med den omständigheten att den berörda personen har förlorat sin egenskap av ”förmånstagare” i den mening som avses i artikel 3.1 i direktiv 2004/38.

79 Förlusten av denna egenskap innebär nämligen att den berörda personen inte längre har den rätt att röra sig och uppehålla sig på den mottagande medlemsstatens territorium som han eller hon hade under en viss tid, eftersom vederbörande inte längre uppfyller de villkor som uppställs för dessa rättigheter. Denna förlust innebär däremot inte, såsom framgår av punkt 74 i denna dom, att direktiv 2004/38 inte längre är tillämpligt på ett beslut om avlägsnande av denna person som av denna anledning fattas av den mottagande medlemsstaten.

80 Vad gäller följderna av att artikel 15 i direktiv 2004/38 är tillämplig i en sådan situation som den som är aktuell i det nationella målet, följer det av punkt 1 i denna bestämmelse att de garantier som föreskrivs i artiklarna 30 och 31 i direktivet ska tillämpas ”på motsvarande sätt”.

81 Uttrycket ”på motsvarande sätt” ska förstås så, att bestämmelserna i artiklarna 30 och 31 i direktiv 2004/38 endast är tillämpliga i samband med artikel 15 i direktivet om de, i förekommande fall efter nödvändiga justeringar, kan tillämpas på beslut som fattas av andra skäl än med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa.

82 Så är emellertid inte fallet med artikel 30.2 i direktiv 2004/38, artikel 31.2 tredje strecksatsen och artikel 31.4 i direktivet.

83 Dessa bestämmelser, vars tillämpning ska vara strikt begränsad till beslut om avlägsnande av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa, ska således inte tillämpas på sådana beslut om avlägsnande som avses i artikel 15 i direktiv 2004/38.

84 Vad beträffar bestämmelserna i artiklarna 30 och 31 i direktiv 2004/38, som är tillämpliga i samband med artikel 15 i direktivet, ska följande särskilt påpekas. Vad gäller artikel 31.1 i direktivet och den rätt att få tillgång till domstolsprövning som ska säkerställas i enlighet med denna bestämmelse, ska de processuella regler som gäller för en sådan talan – vilken syftar till att säkerställa skyddet av de rättigheter som följer av direktiv 2004/38 – bland annat uppfylla de krav som följer av rätten till ett effektivt rättsmedel i artikel 47 i stadgan, eftersom en sådan talan omfattas av uttrycket ”[tillämpning av] unionsrätten”, i den mening som avses i artikel 51.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

85 Dessutom ska domstolsprövningen, enligt artikel 31.3 i direktiv 2004/38, vilken är tillämplig i samband med artikel 15 i detta direktiv, inte bara göra det möjligt att granska beslutets laglighet samt de uppgifter och omständigheter som ligger till grund för det, utan även garantera att beslutet inte är oproportionerligt.

86 Det ska även påpekas att då det i artikel 15.1 i direktiv 2004/38 endast anges att artiklarna 30 och 31 i direktivet ska tillämpas på motsvarande sätt, är andra bestämmelser i kapitel VI i direktivet, däribland artiklarna 27 och 28, inte tillämpliga när ett beslut antas enligt artikel 15 i samma direktiv.

87 Såsom domstolen har påpekat i punkt 65 i denna dom är artiklarna 27 och 28 i direktiv 2004/38 nämligen endast tillämpliga om den berörda personen vid tidpunkten för beslutet har en antingen tillfällig eller permanent uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 juli 2008, Metock m.fl. C-127/08, EU:C:2008:449, punkt 95).

88 Av artikel 15.3 i direktiv 2004/38 framgår slutligen att det beslut om avlägsnande som kan fattas i det nationella målet inte under några omständigheter får förenas med ett återreseförbud.

89 Mot bakgrund av det ovan anförda ska tolkningsfrågorna besvaras enligt följande. Artikel 15 i direktiv 2004/38 ska tolkas så, att den är tillämplig på ett beslut om avlägsnande av en tredjelandsmedborgare med hänvisning till att vederbörande inte längre har uppehållsrätt enligt direktivet, i en sådan situation som den som är aktuell i det nationella målet, där tredjelandsmedborgaren har ingått äktenskap med en unionsmedborgare vid en tidpunkt då unionsmedborgaren utövade sin rätt till fri rörlighet genom att bege sig till och tillsammans med tredjelandsmedborgaren uppehålla sig i den mottagande medlemsstaten, men där denna unionsmedborgare därefter har återvänt till den medlemsstat som han eller hon är medborgare i. Av detta följer att de relevanta garantier som föreskrivs i artiklarna 30 och 31 i direktiv 2004/38 är tillämpliga när ett sådant beslut om avlägsnande fattas och att beslutet inte under några omständigheter kan förenas med ett återreseförbud.

Rättegångskostnader

90 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

Artikel 15 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG, ska tolkas så, att den är tillämplig på ett beslut om avlägsnande av en tredjelandsmedborgare med hänvisning till att vederbörande inte längre har uppehållsrätt enligt direktivet, i en sådan situation som den som är aktuell i det nationella målet, där tredjelandsmedborgaren har ingått äktenskap med en unionsmedborgare vid en tidpunkt då unionsmedborgaren utövade sin rätt till fri rörlighet genom att bege sig till och tillsammans med tredjelandsmedborgaren uppehålla sig i den mottagande medlemsstaten, men där denna unionsmedborgare därefter har återvänt till den medlemsstat som han eller hon är medborgare i. Av detta följer att de relevanta garantier som föreskrivs i artiklarna 30 och 31 i direktiv 2004/38 är tillämpliga när ett sådant beslut om avlägsnande fattas och att beslutet inte under några omständigheter kan förenas med ett återreseförbud.

Underskrifter